



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Д. № 69 КЗ 13/17г
Дата 19.02.18г

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЪР НА ТРАНСПОРТА, ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И
СЪОБЩЕНИЯТА

09-00-6/15.02.18г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

СТАНОВИЩЕ

от МИНИСТЪРА НА ТРАНСПОРТА,
ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И
СЪОБЩЕНИЯТА

ул. „Дякон Игнатий“ № 9

гр. София

по конст. д. № 13/2017 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционният съд с Определение от 16.01.2018 г. е допуснал до разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване и е конституирал като страна министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията по конст. д. № 13/2017 г. Искането е за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията по въпроса: „Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България задължава ли Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция?“ В искането Пленумът е представил две възможни тълкувания на правната норма: според първото Върховният административен съд е родово компетентен като първа инстанция по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на

министрите, а според второто – тази дейност може да се упражни от съда и в качеството му на касационна инстанция.

Споделяме първото тълкуване, в подкрепа на което излагаме следните доводи:

Опирайки се на принципа за разделението на властите и на принципа, закрепен в чл. 4, че Република България е правова държава, Конституцията е въвела обжалване на всички административни актове пред съдилищата от гражданите и юридическите лица за всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените от закона.

Върховният административен съд е част от съдилищата в Република България съобразно чл. 61, ал. 1 от Закона за съдебната власт. В чл. 10, ал. 2 от закона е определено, че съдебното производство по административни дела е двуинстанционно – първоинстанционно и касационно. Същото правило се съдържа и в чл. 131 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). По силата на чл. 65, ал. 8, предл. I от Закона за съдебната власт Върховният административен съд разглежда като първа инстанция актове, определени със закон. Член 132, ал. 2, т. 2 от АПК определя, че на Върховния административен съд са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите.

Министерският съвет е овластен от чл. 105 от Конституцията да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Министерският съвет не може да делегира на други органи свои правомощия, които са му възложени пряко от Конституцията, освен ако не е овластен за това. Тази забрана се проявява особено отчетливо във взаимоотношенията му с другите висши държавни органи и в сферата на международните отношения. В състава на Министерския съвет влизат министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите. При съобразяване с чл. 19 от Закона за администрацията както Министерският съвет, така и министрите са централни органи на изпълнителната власт, като разликата е по отношение на характера им на колективни или еднолични органи и по въпроса дали са с обща или със специална компетентност. В този смисъл Министерският съвет е колективен орган между равни, каквито са министрите като еднолични органи със специална компетентност, поради което и издаваните от централните органи на изпълнителната власт административни актове са издадени от равни по ранг. Ето защо при оспорването на тяхната законност, те следва да бъдат разглеждани по един и същи процесуален ред от компетентния съд.

Върховният административен съд е компетентен да проверява актове на Министерския съвет и на министри, когато те имат административен характер.

Родовата подсъдност на делото съгласно чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК е в зависимост от органа, който е издал оспорения акт. В чл. 118, т. 1 от Закона за съдебната власт е постановено, че Върховният административен съд при разрешаване на дела заседава в състав трима съдии, освен ако закон предвижда друго. От посочените разпоредби може да се заключи, че Върховният административен съд е учреден като самостоятелна правосъдна институция, която да упражнява съдебен контрол върху юридическите актове на администрацията, когато тя действа като изпълнителна власт. Това са едностранни актове, които засягат или застрашават правата и интересите на гражданите. Целта на този контрол е да се поддържа правовия ред и законността в отношенията между администрацията и гражданите.

Във връзка с изложеното, за да се отговори на зададения въпрос, следва да се анализира характера на първоинстанционното и на касационното производство по АПК. Съдебният контрол върху административните актове започва в първата инстанция, пред която се развива производство по оспорване на тяхната законосъобразност. В това производство ВАС решава въпроса съдебно за първи път, докато при касационното оспорване се касае за продължение на вече започналия в по-долната инстанция процес, където е определен и предметът на производството.

Процесът пред първата инстанция се развива между лице, което иска отмяна на акта, и администрацията, която е негов издател и го защитава, при участието понякога и на трети заинтересовани страни. Целта на това производство е съдебното унищожаване на порочен административен акт. При наличието на положителните и при липсата на отрицателните процесуални предпоставки, надлежно сезираният съд пристъпва към разглеждането на доводите и доказателствата, изтъкнати в жалбата, за да се произнесе по оспорването – осъществяват са двете фази на този процес, характерни за всяко съдебно производство. Теорията определя съдебният процес за отмяна като конститутивен процес, при който жалбоподателят предявява потестативно право за отмяна на незаконосъобразния административен акт. От упражняването на това право, при успешно обжалване и с произнасянето на решението на съда, следва правната промяна на унищожението на административния акт. Главната правосъдна функция на ВАС в производството пред първата инстанция е проверка на административните актове, но едновременно с това се следи и за точното изпълнение на законите от администрацията.

Успешното обжалване предполага изпълнение на едно или повече основания за отмяна на административните актове, които обобщено отговарят на нарушенията на изискванията за законосъобразност – нищожност, нарушение на материалния закон,

съществено нарушение на съдопроизводствените правила, превратно упражняване на власт. Когато се оспорва акт на Министерския съвет и на министрите пред първата инстанция се развива производство по евентуална отмяна на незаконосъобразен официален държавен акт в резултат на подадена жалба или протест. Този извод е валиден за всички актове – индивидуални, общи и нормативни, като единствената разлика е правният интерес на обжалващия. При оспорването на индивидуалните административни актове наличието на пряк и личен интерес е процесуална предпоставка за успешен резултат за жалбоподателя. При общите административни актове доказването на качеството на адресат на акта е равносилно на доказване на правен интерес от обжалването му. При нормативните актове правен интерес от обжалването им притежава всеки правен субект, който би могъл да се окаже в хипотезата на правна норма на такъв акт, следователно наличието на правен интерес у жалбоподателя се презумира.

Своевременно подадената жалба в производството за отмяна притежава суспензивен ефект. В теорията това се определя като сериозна гаранция, че докато трае оспорването и съдът не се е произнесъл, актът няма да се изпълнява, като по този начин се обезпечават правата и законните интереси на жалбоподателите. Жалбата и протестът срещу общ или срещу нормативен административен акт не спира изпълнението му, освен ако съдът постанови друго (чл. 180 и 190 АПК). Жалбата и протестът пред първата инстанция имат и деволутивен ефект – те сезират с определен административноправен спор компетентния контролен съд, който е задължен да се произнесе по допустимостта им. По този начин административното правоотношение преминава в административноправен спор, който следва да бъде разрешен от съдебната система, упражняваща контрол над административните актове.

Както отбелязва проф. д-р К. Лазаров, в нашата административнопроцесуална теория всички основания за отмяна се определят като такива от „публичен ред“. Ако административният акт е засегнат от порок, който обективно оправдава неговото отменяне, съдът следва да го отмени независимо от посоченото в жалбата основание. В редица случаи оспорваният пред първата инстанция административен акт може да засегне правата или защитените от закона интереси на други граждани или организации, които не са негови преки адресати. Когато в производството за отмяна от изхода на делото са заинтересовани и други органи и лица, непосочени в жалбата или протеста, съдът им изпраща съобщение за образуването на делото (чл. 162 АПК). Такива трети лица в първоинстанционния процес са тези, които могат да имат някакъв интерес от решението по делото, да бъдат увредени от произнасянето на отмяната на акта. Ако желаят, те могат да встъпят в производството (чл. 153 АПК).

При отговора на разглеждания въпрос следва да се има предвид, че и първата, и касационната инстанция по правило решават делото по същество. Касационното производство по АПК е контролно-отменително, но след изчерпването му се стига до решаване на делото по същество. В производството по оспорване на административни актове съдът извършва прилагане на закона с цел да разреши даден юридически въпрос, по който има спор, в което се изразява и дейността му по същество. При разрешаването на спора за законосъобразност съдът може само да отмени административният акт, ако счете жалбата за основателна, или да остави акта в сила, ако не уважи жалбата. По аргумент от чл. 173, ал. 1 АПК при разглеждане на делото по същество оспорващият акта представя доказателства, като въз основа на тях иска съдът да установи окончателното правно положение и да постанови решение, с което да се признаят правата или задълженията на спорещите. При решаване на делото по същество дейността на съда не се свежда само до преценка на обжалвания акт, а той изследва правоотношенията зад него, за да ги разгледа по същество и да ги разреши. В този смисъл в процеса по оспорване на административните актове пред съда са съчетани производството по същество и контролно-отменителното производство. Като контролно-отменителен съд дейността на първата инстанция се свежда до проверка на редовността на издаването на административния акт и съобразяването му с приложимите материалноправни норми и процесуални правила. Ето защо това е спор за законност. Като контролно-отменителна инстанция съдът не решава делото по същество, преценява доказателствата не за да разреши поставения пред административния орган в производството по издаване на акта въпрос, а за да провери дали административният орган е изяснил релевантните факти и обстоятелства и дали при установена фактическа обстановка е приложил правилно закона.

В първоинстанционното производство съдът не решава делото по същество в няколко изчерпателно посочени в закона случая: 1. когато въпросът е предоставен на преценката на административния орган, т.е. в хипотезата на оперативна самостоятелност при издаването на акта; 2. когато съществото на оспорвания административен акт не позволява съдът сам да разреши по същество спорния въпрос; 3. при отмяна на мълчалив отказ на административния орган, когато съдът също не може да иземе компетентността на администрацията и да упражнява вместо него изпълнителна власт. И в производството по оспорване на нормативни актове съдът никога не може да измени съдържанието на нормативен акт и да реши сам въпроса по същество. Във всички тези случаи първоинстанционният съд изпраща преписката на компетентния административен орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

Ако след отмяната на оспорвания административен акт, съдът определи, че делото е в положение да бъде решено по същество, той дава по-нататъшен ход на процеса, в който следва да бъде издадено и самото решение по съществува на спорния въпрос, което замества отменения акт. На този втори етап основно се обръща внимание върху обстоятелствата и фактите, които показват дали съществува или не претендираното право или задължение. При разглеждане на делото по същество, първоинстанционният съд прави изводи и заключения, като отсъжда окончателното правно положение. Съдът решава спорния административноправен въпрос вместо административния орган. Така се постига бързина и икономичност в процеса и се преодолява упорството на администрацията да не издаде акт, на който гражданите имат законно право.¹

Според проф. д-р К. Лазаров в случаите, когато съдът е овластен да се произнесе по съществува на делото и евентуално да замести обжалвания незаконосъобразен административен акт със свой, законосъобразността на административния акт се преценява към момента на постановяване на съдебното решение.

От своя страна касационното производство, освен когато ВАС отменя обжалваното решение за първи път поради съществени нарушения на съдопроизводствените правила и връща делото за ново разглеждане на първата инстанция, е производство по същество. Решението по жалбата за оспорване на административен акт има сила на присъдено нещо между участващите в делото лица и административни органи, а ако атакуваният административен акт се отменя като незаконен без първоинстанционният съд да решава делото по същество, разпростира силата си спрямо всички. След отмяната на акта другите заинтересовани не са длъжни да го обжалват отделно. Те могат да се позовават на отменителното решение и да черпят от него основания за неизпълнение на акта. Това е резултат от контролно-отменителния характер на производството за отмяна, за което в теорията се смята, че не се развива между конкретни страни, т.е. спор за права между страни няма и такъв не се разрешава, а предмет е оспорваната законност на обжалвания акт в интерес на законосъобразната дейност на администрацията. Когато обаче жалбата се остави без уважение, това решение има сила само спрямо тължителя и административният орган, издал акта.

С изчерпване на двете инстанции в административния съдебен процес се изчерпват и редовните основания за оспорване на административните актове и

¹ Хрусанов Д., Оспорване на административни актове, С., 2002, с. 52-69.

съдебното решение става окончателно. Задейства се принципът е, че влезлите в сила съдебни решения са окончателни и не се допуска тяхното преразглеждане, освен ако някоя страна не поиска отмяната на влезли в сила съдебни решения като извънреден способ.

Законът за съдебната власт определя ВАС за обща касационна инстанция за всички съдилища, правораздаващи в системата на административното правосъдие (чл. 92, ал. 1 АПК). Сега ВАС разглежда като касационна инстанция първоинстанционни решения на специализираните административни съдилища и тези на 3-членните състави на ВАС. Основанията за оспорване са причините на всяко контролно-отменително производство и заедно с петитума те определят предмета на жалбата. Неслучайно теорията определя, че контролно-отменителните производства имат за задача осъществяване на надзор за законосъобразност в широк смисъл, който се реализира чрез „извършване на проверка за наличието на точно посочени в закона отменителни основания, които от своя страна представляват абстрактна формулировка на пороци, които са допуснати при упражняването на строго определена законово уредена дейност. Според нас това в значителна степен улеснява производството чрез бързина и процесуална икономия. Разглеждането на споровете за законност при актове на Министерския съвет и министрите от състави на един единствен съд също така способства за по-лесно уеднаквяване на практиката и постигане на общо тълкуване на закона.

При осъществяване на съдебния контрол от ВАС върху актовете на Министерския съвет и на министрите практически съвпадат родовата и местната подсъдност, което също способства за бързина и процесуална икономия. Ако се възприема тезата, че чл. 125, ал. 2 от Конституцията се тълкува, че ВАС е родово компетентен като първа инстанция по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, то тогава родовата подсъдност (предметната), която разпределя делата между различните по степен съдилища, ще остане в рамките на ВАС. В същия смисъл е и чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, определящ родовата подсъдност по спора в зависимост от издателя на административния акт.

Застъпваме мнението, че езиковото тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията подкрепя логическото. Записът „Върховният административен съд се произнася по спорове“ следва да се разбира, че той действа като инстанция по същество, т. е. , както беше посочено по-горе, не просто извършва преценка на обжалвания акт, а и изследва правоотношенията зад него, за да ги разгледа по същество и да ги разреши. Щом това е така, смятаме за правилно разбирането, че ако по отношение на споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите ВАС действа само

като касационна инстанция, то той не би изпълнявал замисъла, който е залегнал в чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

При това тълкуване на нормата е неизбежен изводът, че ВАС ще осъществява само контрол над първоинстанционните решения. Неотносими към касационните основания са всички факти (юридически и доказателствени) от значение за: законосъобразността на оспорения административен акт (чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК); действителността на споразумението (чл. 128, ал. 1, т. 2 АПК); дължимостта на фактическото действие на административния орган (чл. 257 АПК); съществуването и размера на правото на обезщетение (чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК); съществуването на задължението, предмет на принудително изпълнение (чл. 292 АПК); нищожността на административното съдебно решение – при иск (чл. 209, ал. 3 ГПК, вр. чл. 128, ал. 1, т. 7 АПК); истинността на документа на административния акт (чл. 128, ал. 1, т. 8 АПК); съществуването на спорното административно правоотношение чл. 128, ал. 2 АПК). Като касационна инстанция ВАС може да разглежда основанията за нищожност и недопустимост само въз основа на онова фактическо положение, в което се намира делото при издаване на първоинстанционното решение по същество. В първата част на своята дейност, когато решава дали да отмени оспорваното решение, при неправилно първоинстанционно решение, касационният съд преценява оплакванията за неправилно приложение на материалния закон спрямо фактите така както те са установени от инстанцията по същество, както и за нарушения на процесуалните правила, гарантиращи истинността на тези фактически констатации. Когато решава делото по същество ВАС преценява прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд в обжалваното решение. Грешно събраните доказателства водят след себе си неверни фактически и обстоятелствени изводи. Той трябва да може да събере необходимите доказателства като повтори валидно незаконосъобразните процесуални действия със следващите от тях доказателствени и фактически изводи, за да приложи материалния закон спрямо надлежно установени факти и правилно да отсъди законосъобразността на административния акт, предмет на цялото двуинстанционно производство. При отмяна поради нарушение на материалния закон и/или необоснованост делото може да бъде решено по същество от касационната инстанция само, ако фактите приети за установени от първата инстанция, включително тези, които не са били засегнати от необосноваността, са истинни. Съдът трябва да образува свое собствено становище въз основа на целия установен в хода на делото доказателствен и фактически материал.

След като касационният съд е втора редовна инстанция на същия процес, делото следва да продължи пред него до разрешаването на материалноправния спор,

възникнал между администрацията и гражданите или юридическите лица. Ако ВАС се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, които са постановени от различни от самия него съдилища, това неминуемо ще удължи производството, от една страна, и от друга – ще умножи разнообразната съдебна практика. Решението на касационната инстанция по съществуващия административноправния спор е съдебен, а не административен акт. Но то има същото материалноправно действие, каквото има и един административен акт, поражда по принцип същите права и задължения, каквито поражда и административен акт от съответната категория (Лазаров К., *Правно действие (правни последици) на съдебното решение в административния процес*, В: Административно право и административен процес, С., 2003, с. 222.)

Формирането на ВАС е продиктувано от стремежа на създателите на Конституцията да изградят самостоятелна съдебна власт, която да предоставя възможност на всеки, който счита, че е нарушено негово конституционно право, да може да се обърне към съдебната власт, за да получи защита. В същия според нас смисъл Законът за съдебната власт и последващите общи и специални административнопроцесуални закони регламентират само две инстанции в административното правосъдие – първоинстанционно и касационно производство. Смятаме, че разрешението на АПК спорите за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите да се разглеждат като първа инстанция пред ВАС в тричленен състав е развитие и въплъщение на същото конституционно положение. Тъй като по силата на АПК ВАС е единствената в системата на административното правосъдие касационна инстанция по оспорване на административни актове и основният интерес на касационния съд е отношението на първоинстанционното съдебно решение към закона, то разглеждането на тези спорове само от ВАС (първа и касационна инстанция) е законово и логически обосновано. Подведомствеността на материалноправния спор, а не характерът на първоинстанционния съд насочва първоинстанционното и касационното обжалване към ВАС. От друга страна, това разрешение улеснява тълкувателната дейност на съда, който би могъл много по-лесно и по-бързо да разглежда и анализира постановените от различни негови състави решения, постановени по дела с предмет законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, отколкото ако разглежда актове на други съдилища.

Независимо от вида на административния акт – нормативен, индивидуален или общ той е юридическо волеизявление, с което законът свързва възникването, изменението и прекратяването на съответни правни последици, изразяващи се в

определени права, задължения и правни статuti. Административният акт се издава въз основа и за изпълнението на закона. Административният акт до голяма степен определя самото държавно управление като подзаконова държавна дейност по осъществяването на изпълнителната власт на държавата. Той е едностранен властнически акт.

Предвид горното и правния статут на Министерския съвет и на министрите административните актове, които те издават са актове на държавно управление при спазване комплексното изискване на компетентност – лична, материална и териториална. Това важи и за трите вида административни актове.

Според Административнопроцесуалния кодекс, индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. Индивидуален административен акт е и волеизявлението, с което се декларират или констатират вече възникнали права или задължения; волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ. Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

Общите ненормативни актове са конкретни по своя предмет, но индивидуалният им момент е неопределен и само в процеса на тяхната реализация може да се стигне до идентифицирането (индивидуализирането) им. Тази категория актове са своеобразен вид административни актове, съчетаващи в себе си белези, присъщи и на нормативните, и на индивидуалните административни актове. Общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове.

Конституцията в чл. 125, ал. 2 визира именно оспорването за законност, разглеждано като съвкупност от процесуални действия на съда и другите участници в процеса с цел разкриване на обективната истина по административноправен спор и достигане до решение, което съответства на закона от материалноправна и процесуалноправна страна. В общия случай производството има контролно-отменителен характер, тъй като решаването на спора по същество се извършва отново от административния орган, ако актът бъде отменен. Във връзка с това обоснован от

законова гледна точка е изводът, че актовете на централните органи на изпълнителната власт следва да бъдат връщани от ВАС.

Разпоредбата на чл. 88, ал. 2 АПК изключва обжалваемостта на актовете на Министерския съвет и министрите по административен ред. Това според нас е законодателно решение, прието с оглед естеството на последните на висши държавни органи, на които е възложено осъществяването на държавната политика, както и разглеждането и решаването на въпроси, които са им поставени от Конституцията и законите. Ако изхождаме от определението за административното право като съвкупност от правни норми, които уреждат обществените отношения в сферата на държавното управление, което обхваща дейността на органите на изпълнителната власт, то част от този клон на правото е и административният процес, разглеждан като специфична държавна дейност от процесуално естество за реализиране на материален и процесуален административен процес. Ето защо, административният процес може да се определи и като специфична процесуална държавна дейност. Оспорването на законността на актовете на Министерския съвет и на министрите в най-голяма степен попада в нея.

Всички производства притежават единен предмет на правно регулиране – обществени отношения, които се развиват при осъществяване на изпълнителната власт на държавата. Доколкото административнопроцесуално отношение, които се развиват при оспорването на законността равенство имат обща цел – законосъобразното задоволяване на правата и законовите интереси на участващите в административния процес субекти и укрепване на законността в сферата на изпълнителната власт, то разглеждането на тези спорове от ВАС в най-голяма степен удовлетворява постигането на целта.

Считаме, че от значение в случая е и обстоятелството, че при извършването на дейността си Министерският съвет и министрите издават значителни по брой и разнообразни по вид актове, някои от които предпоставят разрешаването на сложни и комплексни въпроси от фактическо и правно естество. Това ангажира ресурса на администрацията и поради това разглеждането на споровете от съд, различен от ВАС като първа инстанция, би представлявало допълнителна трудност, свързана с разходване на повече време и разходи. От значение е и правомощието на административния орган да преразглежда въпроса в 7-дневен срок, а когато органът е колективен в 14-дневен срок от получаване на жалбата или протеста, като сам оттегли оспорения акт или го отмени или измени, или издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, като уведоми за това заинтересованите страни. Упражняването на това

правомощие в условията на висящ процес е значително по-лесно, ако делото се движи в рамките на един съд.

В обобщение изразяваме становище, че разглеждането на споровете за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите от ВАС като първа, респ. като касационна инстанция, ще осигури в най-голяма степен спазването на принципите с общовалидно значение за целия административен процес: законност, равенство на страните в процеса, служебно начало, обективна истина, компетентност и самостоятелност, публичност, бързина и процесуална икономия.

С уважение,

Ивайло Московски

*Министър на транспорта,
информационните технологии и съобщенията*